

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai kajian teori seperti definisi Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang berisi mengenai kualitas pelayanan publik serta dicantumkan pula penelitian yang relevan sebagai rujukan dalam penelitian yang disertai dengan kerangka konseptual penelitian.

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Undang-undang No 23 tahun 2014

Undang-undang No 23 tahun 2014 merupakan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhususan suatu daerah didalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 ayat 6 mendefinisikan Otonomi daerah merupakan hak, wewenang maupun kewajiban dari daerah otonom untuk bertanggungjawab terhadap urusan pemerintahannya sendiri serta kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Konteks dalam otonomi daerah yang dimaksudkan adalah hak-hak daerah yang dijabarkan pada Pasal 21. Penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak: 1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2. Memilih pimpinan daerah.

3. Mengelola aparatur daerah. 4. Mengelola kekayaan daerah. 5. Memungutan pajak daerah dan retribusi daerah. 6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. 7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu pemerintah daerah mempunyai hak dalam pembentukan daerah yang tertera pada BAB II pasal 4 yaitu 1. Pembentukan daerah yang dimaksud dalam Pasal 2 ditetapkan dengan undang-undang. 2. Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan penjabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah. 3. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. 4. Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

2.1.2 Pemekaran Wilayah

Menurut Yusoff (2010) Mengikut Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan , Penghapusan dan Penggabungan Daerah sebelumnya PP. Nomor 129/2000 pengertian pemekaran daerah adalah: 1. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, 2. Mempercepatkan pertumbuhan kehidupan demokrasi, 3. Mempercepatkan dalam pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, 4.

Mempercepatkan pengelolaan potensi daerah, 5. Meningkatkan keamanan dan ketertiban, 6. Meningkatkan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut Mahardika (2015) Pemekaran wilayah adalah sebuah bentuk tindakan sistem desentralisasi melalui otonomi daerah. Pemekaran wilayah merupakan suatu bentuk dari pengembangan wilayah secara umum yang ada di Indonesia. Pengembangan wilayah merupakan suatu bentuk kegiatan yang meliputi pembentukan, pemekaran, penghapusan maupun penggabungan wilayah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tersebut dapat diperoleh antara lain melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, pembangunan wilayah maupun pengelolaan potensi wilayah.

Berdasarkan Undang-undang No 23 tahun 2014 yang mengatur tentang tata cara dan persyaratan dalam pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, maka kegiatan studi kelayakan rencana pemekaran wilayah administrasi yaitu menelaah dan menilai indikator-indikator kelayakan pemekaran yang meliputi jumlah penduduk, ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, luas daerah, pertahanan dan keamanan

Tabel 2.1
Indikator yang Dinilai dalam Studi Kelayakan Rencana Pemekaran Wilayah Adminitrasi

Faktor	Indikator
Kependudukan	1. Jumlah penduduk 2. Kepadatan penduduk
Kemampuan ekonomi	1. PDRB nonmigas per kapita 2. Pertumbuhan ekonomi 3. Kontribusi PDRB nonmigas
Potensi daerah	1. Rasio bank dan lembaga keuangan nonbank per 10.000 penduduk 2. Rasio pasar per 10.00 penduduk 3. Rasio sekolah SD per penduduk usia SD 4. Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP 5. Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA 6. Persentasi rumah tangga yang mempunyai kendaraan 7. Persentasi pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga
Sosial Budaya	1. Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk 2. Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk 3. Jumlah balai pertemuan
Sosial Politik	1. Rasio jumlah penduduk yang ikut pemilu legislatif yang mempunyai hak pilih 2. Jumlah organisasi kemasyarakatan
Luas Daerah	1. Luas wilayah keseluruhan 2. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
Pertahanan	1. Rasio jumlah personel aparat pertahanan terhadap luas wilayah 2. Karakteristik wilayah dilihat dari sudut pandang pertahanan
Keamanan	1. Rasio jumlah personel aparat keamanan terhadap jumlah penduduk

Sumber: (Mahi, 2016: 269)

Berdasarkan Undang-undang No 23 tahun 2014 pemekaran wilayah di era otonomi diharapkan : 1. Mampu meningkatkan kualitas dan pemerataan pelayanan kepada masyarakat. 2. Mampu meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi, terutama pada daerah-daerah pinggiran. 3. Memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah. 4. Meningkatkan keamanan dan ketertiban di daerah. 5. Memberikan kontribusi bagi persatuan dan kebangsaan (Kushandajani, 2011).

2.1.3 Kualitas

Kata "kualitas" mempunyai banyak pengertian. Menurut kamus bahasa Indonesia, kualitas berarti 1 tingkat baik buruknya sesuatu, 2 derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan) atau mutu. Sedangkan menurut Tjiptono (2011:40) kualitas adalah 1 kesesuaian dalam persyaratan, 2 kecocokan untuk pemakaian, 3 perbaikan berkelanjutan, 4 bebas dari kerusakan, 5 pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat, 6 melakukan segala sesuatu dengan benar, 7 sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kualitas merupakan tingkat ukuran dalam pemenuhan kebutuhan manusia.

2.1.4 Pelayanan Publik

Subarsono (2005:136) menyatakan bahwa pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Oleh sebab itu, pelayanan publik diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh aparat birokrasi untuk memenuhi kebutuhan pengguna layanan. Pengguna layanan dapat diartikan sebagai warga negara yang membutuhkan bentuk pelayanan publik, seperti pembuatan kartu kependudukan (KTP), akta nikah, akta kelahiran, akta kematian, ijin usaha maupun surat ijin untuk pembangunan (IMB). Pada SK Menpan Nomor 81/1993 pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Hardiyansyah (2011:102) menurut kamus bahasa Indonesia, pelayanan mempunyai tiga makna, 1. Perihal atau cara melayani, 2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh uang, 3. Kemudahan yang diberikan berhubungan dengan jual beli barang atau jasa. Menurut American Marketing Association dalam Donal (1984:22) menyatakan bahwa pelayanan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan yang pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak berkaitan dengan produk fisik, dalam bukunya Hardiansyah Secara etimologis, pelayanan berasal dari layan yang mempunyai arti membantu/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai perihal/ cara melayani.

Berdasarkan keputusan menteri pendayaguna aparatur Negara nomor 63 tahun 2003 definisi dari pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat maupun daerah, dan di lingkungan badan usaha milik Negara atau badan usaha milik daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun. Berdasarkan definisi diatas pelayanan publik adalah suatu bentuk usaha dalam pelayanan masyarakat baik dalam bentuk barang atau jasa dalam memenuhi kebutuhan masyarakat manapun.

Menurut departemen dalam negeri tahun 2004 tentang Pengembangan kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu “ pelayanan publik adalah pelayanan umum dan definisi pelayanan umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan”. Sedangkan menurut UU nomor 25/2009 tentang

pelayanan publik pada Bab I, pasal 1, ayat 1, pengertian pelayanan publik merupakan suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara maupun penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan beberapa uraian tentang pelayanan umum atau pelayanan publik dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu bentuk kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan administratif baik berupa barang atau jasa bagi warga negara atau penduduk manapun.

Tabel 2.2
Perbedaan Karakteristik antara Pelayanan Barang dan Jasa

Pelayanan Barang	Pelayanan Jasa
Barang berwujud	Barang tak berwujud
Homogen : Suatu jenis barang yang berlaku untuk banyak orang	Heterogen : Bentuk pelayanan yang belum tentu sama dengan pelayanan terhadap orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusinya berlangsung secara bersamaan saat dikonsumsi
Berupa barang/benda	Berupa proses atau kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan pada saat proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi pemindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber : (Gronroos dalam Subarsoo, 2005)

Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (*intangible*). Meskipun wujudnya tidak nampak, proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu layanan dapat dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah atau mahal. Kemudian dilihat dari prosesnya, proses produksi, distribusi, serta konsumsi dalam penyediaan layanan jasa berlangsung secara bersamaan. Sebagai contoh, ketika seorang anggota birokrasi memberikan pelayanan

dalam perijinan IMB maka dia melakukan serangkaian kegiatan mulai dari kegiatan pengukuran, pembuatan gambar, kemudian mendistribusikan kepada warga yang bersangkutan dan secara bersamaan warga bersangkutan ini menerima layanan tersebut.

Menurut perspektif teoritik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*)

Tabel 2.3
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Administration</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik merupakan sesuatu yang dapat diartikan politis dan tercantum didalam aturan	Kepentingan publik merupakan suatu bentuk agregasi dari kepentingan individu Pelanggan	Kepentingan publik merupakan bentuk dari hasil dialog tentang nilai warga negara
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab ?	Klien dan pemilih Pengayuh (Rowing)	Mengarahkan (Streering)	Menegosiasikan dan mengelaborasi kepentingan warga negara
Peran pemerintah Akuntabilitas	Hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil dari keinginan pelanggan	Mempunyai Multi aspek : Akuntabel pada hukum, nilai, komunitas, norma politik, kepentingan warga negara

Sumber : (Denhardt dalam Subarsono, 2005)

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* sebagaimana yang didiskusikan diatas yakni pelayanan publik harus responsif kepada segala bentuk kepentingan dan nilai-nilai terhadap pelayanan publik. Tugas pemerintah yaitu melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga

negara dan kelompok komunitas. Maka dari itu, karakter maupun nilai yang terdapat didalam pelayanan publik harus berisikan preferensi nilai-nilai yang ada di masyarakat.

Menilai kualitas pelayan publik itu sendiri, terdapat sejumlah indikator yang dapat digunakan. Produk pelayanan publik didalam negara demokrasi setidaknya harus memiliki tiga indikator didalamnya.

- a. *Responsiveness* atau responsivitas adalah suatu bentuk sikap mengenai daya tanggap penyedia layanan terhadap kepentingan maupun tuntutan pengguna layanan.
- b. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu bentuk sikap yang diterapkan dalam memberikan layanan yang sesuai dengan prinsip-prinsip maupun aturan yang telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu bentuk ukuran dalam rangka menunjukkan seberapa penting proses pelayanan yang sesuai dengan norma-norma yang berkembang didalam masyarakat.

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) dalam keputusannya Nomor : 81/1995 menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan, yaitu proses atau tatacara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, mudah dipahami dan dilaksanakan.
- b. Kejelasan dan kepastian mengenai tatacara, rincian biaya layanan dan cara pembayaran dan pejabat birokrasi yang dalam memberikan pelayanan.

- c. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko maupun keraguan. Proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
- d. Transparansi yaitu pengguna layanan dapat mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan jelas baik dalam tatacara, syarat-syarat, waktu maupun biaya
- e. Efisien yaitu suatu bentuk ukuran pelayanan yang dilakukan dengan melihat pencapaian sasaran pelayanan dan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk pelayanan publik yang diberikan.

2.2 Hasil Penelitian yang Relevan

Dasar acuan berupa teori atau penelitian terdahulu merupakan sesuatu hal sangat penting untuk dijadikan dasar dan data pendukung dalam penelitian. Salah satu data pendukung dalam penelitian ialah penelitian yang relevan beserta permasalahan yang akan dibahas. Hal ini, fokus penelitian terdahulu yang dijadikan dasar acuan adalah terkait dengan pemekaran wilayah. Oleh sebab itu, peneliti melakukan langkah kajian terhadap beberapa hasil penelitian yang pernah dilakukan berupa skripsi ataupun jurnal yang di dapat dari internet.

Berdasarkan hasil penelitian yang pernah dilakukan menyatakan bahwa pemekaran wilayah memiliki dampak yang sangat penting bagi masyarakat. Penelitian tentang pemekaran wilayah telah banyak dilakukan oleh para peneliti. Penelitian Hasriani (2016) yang berkaitan dengan pemekaran wilayah yang dilakukan di Kecamatan Menui Kepulauan menunjukkan bahwa setelah pemekaran menunjukkan

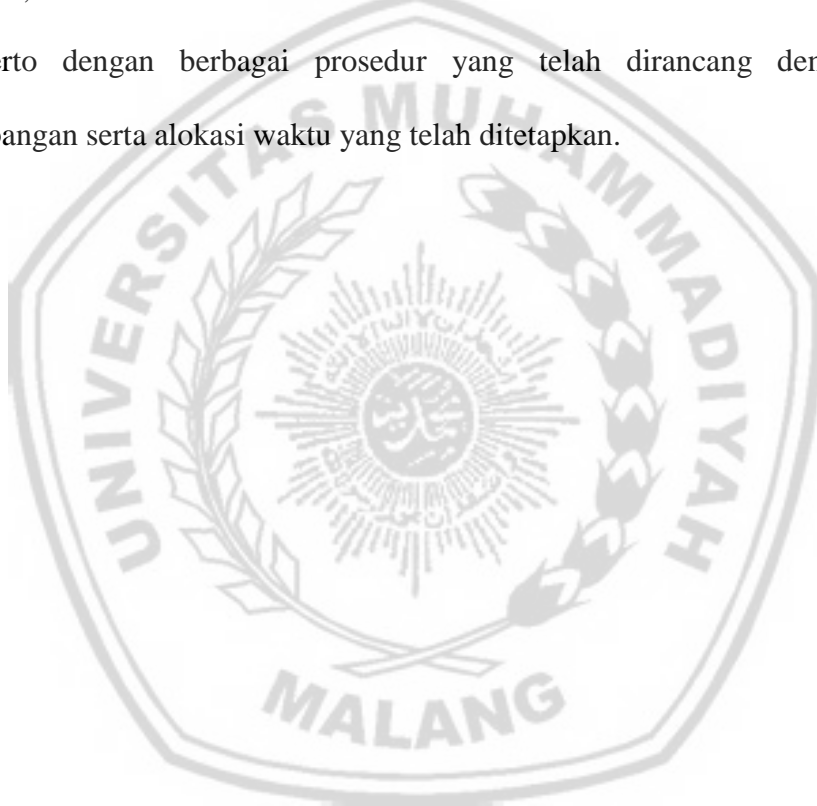
dampak yang sangat baik terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal itu dapat dilihat dari tersedianya sarana dan prasarana di bidang sosial, ekonomi, pendidikan maupun kesehatan mengalami peningkatan. Sedangkan dilihat dari tingkat jenis pekerjaan yang ditekuni oleh masyarakat bahwa rata-rata masyarakat telah memiliki dua pekerjaan sehingga dapat meningkatkan perekonomiannya. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian yang dilakukan Hasriani (2016) terletak pada dampak terhadap pemekaran wilayahnya, penulis lebih menitikberatkan terhadap dampak pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik yang dilakukan.

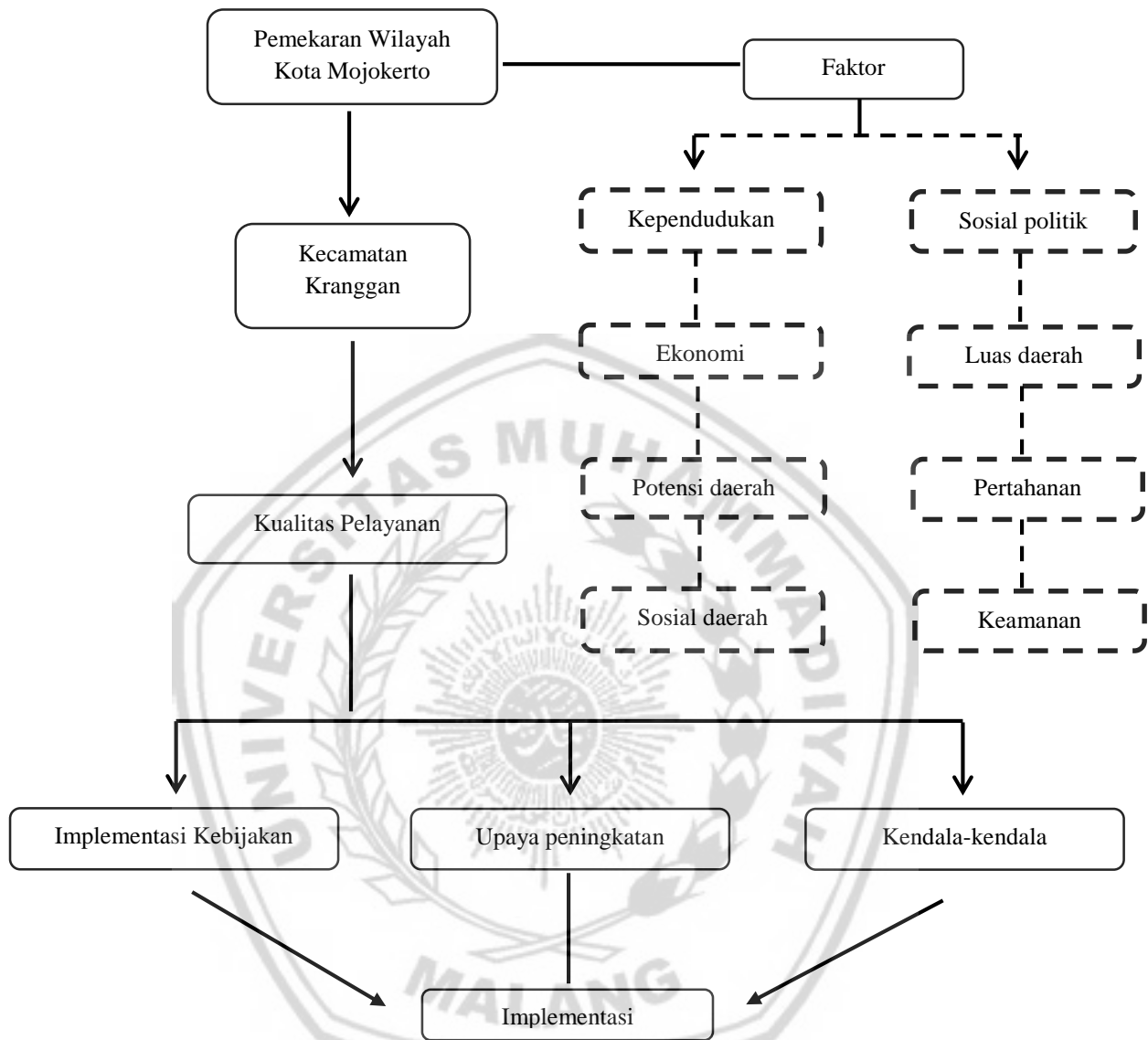
Pada penelitian yang dilakukan oleh Nyayu Neti Arianti dan Indra Cahyadinata (2003) tentang pemekaran wilayah di Provinsi Bengkulu menunjukkan hasil bahwa uji rata-rata kinerja ekonomi di Provinsi Bengkulu baik tidak ada perbedaan sebelum maupun setelah adanya pemekaran. Namun untuk indikator PDRB mengalami peningkatan dan hasil analisis bidang ekonomi Daerah pesisir di Provinsi Bengkulu mengalami pertumbuhan dan relatif stabil. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yang menekankan pada dampak pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga daerah di Kecamatan Kranggan Kota Mojokerto.

Penelitian di atas merupakan dua penelitian terdahulu yang sudah pernah dilakukan oleh peneliti mengenai dampak dari adanya pemekaran wilayah di berbagai daerah dengan hasil yang sudah dijelaskan. Penelitian terdahulu memiliki perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini yang terletak pada obyek penelitian, penelitian saat ini berfokus pada dampak adanya pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik sedangkan penelitian terdahulu terfokuskan pada dampak pemekaran wilayah terhadap kinerja serta kesejahteraan masyarakat dan pemerataan ekonomi.

2.3 Kerangka Konseptual

Berikut ini ialah kerangka konseptual dalam penelitian yang berjudul Implementasi Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah di Kecamatan Kranggan Kota Mojokerto dengan 3 rumusan masalah yang telah dibuat. Penelitian ini dilakukan dengan melalui tahap pengambilan data yaitu dengan metode observasi, metode wawancara dan studi dokumentasi di Kecamatan Kranggan Kota Mojokerto dengan berbagai prosedur yang telah dirancang dengan berbagai pertimbangan serta alokasi waktu yang telah ditetapkan.





Gambar 2.1: Kerangka Konseptual

Keterangan : —→ Dihubungkan
 - - - → Tidak dihubungkan
 [] Diteliti
 [] Tidak diteliti

Penjelasan :

Lokasi penelitian dilakukan di Kecamatan Kranggan Kota Mojokerto mengenai pemekaran wilayah yang dilakukan oleh pemerintah setempat. Penelitian ini mendeskripsikan mengenai kualitas pelayanan publik yang timbul setelah adanya pemekaran wilayah yang dilakukan di Kecamatan Kranggan. Pemekaran wilayah ini dilakukan karena adanya beberapa faktor antara lain jumlah penduduk yang besar, ekonomi, potensi daerah, sosial daerah, sosial politik, sosial daerah, pertahanan dan keamanan. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji bagaimana implementasi kebijakan Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengenai pemekaran wilayah, upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publik serta kendala-kendala yang dihadapi dalam meningkatkan pelayanan publik.

Hasil penelitian ini diharapkan pemekaran wilayah di Kecamatan Kranggan bisa terlaksana dengan baik sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku, pelayanan publik bisa lebih meningkat sesuai dengan kinerja pemerintah setempat yang bersifat *realibility, responsiveness, assurance, empathy* serta *tangibles* terhadap pelayanan publik serta tidak ada kendala-kendala yang muncul pada saat pelayanan publik sedang berlangsung di Kecamatan Kranggan Kota Mojokerto.